SINT-MICHIELSGESTEL gemeente

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Sint-Michielsgestel.

Nr. 184228

23 december 2016

# Verordening Handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017

De raad van de gemeente Sint-Michielsgestel;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 8 november 2016;

gelet op artikel 147 lid 1 van de Gemeentewet;

gelet op artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdelen a, d en e, en artikel 8 b van de Participatiewet;

artikel 35 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW);

artikel 35 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);

besluit vast te stellen de:

**Verordening Handhaving Pa rticipatiewet, IOAW en IOAZ 2017**

## Hoofdstuk 1. Begrippen en algemene bepalingen inzake afstemming

### Artikel 1. Begrippen

1. Voor zover niet anders is bepaald, worden begrippen in deze verordening gebruikt in dezelfde betekenis als in de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
2. In deze verordening wordt verstaan onder:
   a. belanghebbende: de persoon die zelfstandig of als lid van een gezin mede bijstand of een uitkering in het kader van de IOAW of IOAZ ontvangt of heeft ontvangen van het college;
   b. beleidsregel: een bij besluit van het college vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de (nadere) uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan;
   c. benadelingsbedrag: netto-uitkering waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt of is gedaan ten gevolge van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, dan wel het bedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van een inlichtingverplichting ten onrechte of te hoog is verleend als bijstand of uitkering;
   d. beslagvrije voet: de beslagvrije voet als bedoeld in de artikelen 475 c tot en met 475 e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering;
   e. fraude: het ten onrechte geheel of gedeeltelijk ontvangen van bijstand dan wel een uitkering door het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen;
   f. individuele inkomenstoeslag: de individuele inkomenstoeslag als bedoeld in artikel 36 van de Participatiewet;
   g. individuele studietoeslag: de individuele studietoeslag als bedoeld in artikel 36b van de Participatiewet;
   h. misbruik: het ontvangen van bijstand of uitkering in strijd met de wettelijke voorschriften waarbij het ten onrechte ontvangen van bijstand of uitkering aan de belanghebbende is te wijten;
   i. oneigenlijk gebruik: het ontvangen van bijstand of uitkering in strijd met de wet of buiten de bedoeling die bij de totstandkoming van die wet heeft bestaan;
   j. programmatisch handhaven: een systematische aanpak van de handhavingsactiviteiten gericht op het verhogen van de spontane nalevingsbereidheid van wet- en regelgeving door belanghebbende(n).

### Artikel 2. Het besluit tot opleggen van een verlaging

1. Het besluit tot het opleggen van een op grond van deze verordening opgelegde verlaging wordt door een beschikking bekend gemaakt aan de belanghebbende.
2. In de beschikking worden in ieder geval vermeld:
   a. de reden van de verlaging;
   b. de duur van de verlaging;

c. in geval van een verlaging van de uitkering op grond van artikel 18, tweede, vijfde en zesde lid, van de Participatiewet, de artikelen 20 en 38, twaalfde lid, van de IOAW, dan wel de artikelen 20 en 38, twaalfde lid, van de IOAZ: het bedrag of percentage waarmee deze uitkering wordt verlaagd, of
d. in geval van een blijvende of tijdelijke weigering van de uitkering op grond van artikel 20, eerste lid van de IOAW, dan wel artikel 20, tweede lid van de IOAZ: de duur van de weigering;
e. indien van toepassing, de reden om af te wijken van de standaardverlaging.

**Artikel 3. Horen van belanghebbende**

1. Voordat een verlaging wordt opgelegd wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren te brengen.
2. Het horen van de belanghebbende kan op grond van artikel 4:12 Awb achterwege blijven als:
   a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
   b. belanghebbende al eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan;
   c. het college het horen niet nodig acht voor het vaststellen van de ernst van de gedraging of de mate van verwijtbaarheid of de aanwezigheid van dringende redenen, of
   d. belanghebbende aangeeft hiervan geen gebruik te willen maken.

**Artikel 4. Afzien van verlaging**

1. Het college ziet af van een verlaging als:
   a. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, of
   b. de gedraging heeft plaatsgevonden meer dan één jaar voor constatering daarvan door het college.
2. Het college ziet van een verlaging af als het daarvoor dringende redenen aanwezig acht.
3. Als het college afziet van een verlaging op grond van dringende redenen, wordt een belanghebbende hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld.

**Artikel 5. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging**

1. Een verlaging wordt toegepast op de bijstandsnorm of bruto grondslag of bijzondere bijstand die is verleend met toepassing van artikel 12 Participatiewet over de kalendermaand volgend op de maand waarin het besluit tot het opleggen van de verlaging aan een belanghebbende is bekendgemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van de op dat tijdstip voor die belanghebbende geldende bijstandsnorm of bruto grondslag.
2. In afwijking van het eerste lid kan de verlaging met terugwerkende kracht worden opgelegd, onder toepassing van een herzienings- of terugvorderingsbesluit, in de kalendermaand van de verwijtbare gedraging.
3. De verlaging wordt voor bepaalde tijd opgelegd.
4. In afwijking van lid 1 wordt de verlaging bij nieuwe uitkeringen opgelegd met ingang van de ingangsdatum van de uitkering.
5. Indien de belanghebbende jegens wie een verlaging moet worden bezien niet langer een uitkering ontvangt van de gemeente, dan heeft het college de bevoegdheid om bij een eventuele nieuwe aanvraag voor uitkering binnen zes maanden na beëindiging van het vorige recht op uitkering alsnog een verlaging te beoordelen in verband met een eerdere gedraging die tot een verlaging geleid zou hebben.

**Artikel 6. Berekeningsgrondslag**

1. Een verlaging wordt berekend over de van toepassing zijnde uitkering.
2. Een verlaging op de bijzondere bijstand kan worden toegepast als:
   a. aan belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 van de Participatiewet, of
   b. de verwijtbare gedraging van belanghebbende naar het oordeel van het college in relatie staat tot zijn recht op bijzondere bijstand.
3. Bij toepassing van het tweede lid, onderdeel a, moet in de hoofdstukken 2, 3 en 4 ‘bijstandsnorm’ worden gelezen als ‘bijstandsnorm inclusief de op grond van artikel 12 van de Participatiewet verleende bijzondere bijstand’.
4. Bij toepassing van het tweede lid, onderdeel b, moet in de hoofdstukken 2,3 en 4 ‘bijstandsnorm’ worden gelezen als ‘de verleende bijzondere bijstand’.

## Hoofdstuk 2. Niet nakomen van de niet geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

### Artikel 7. Gedragingen Participatiewet

Gedragingen van een belanghebbende waardoor algemeen geaccepteerde arbeid niet wordt verkregen of een verplichting op grond van de artikelen 9, 9a en 55 van de Participatiewet niet of onvoldoende wordt nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

a. eerste categorie:
   het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) of het niet tijdig verlengen van die registratie.

b. tweede categorie:
   1. het niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a van de Participatiewet;
   2. het onvoldoende nakomen van verplichtingen als bedoeld in artikel 9, eerste lid of artikel 55 van de Participatiewet, voor zover deze verplichtingen niet worden genoemd in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet;
   3. het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken verplichtingen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder, bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de Participatiewet;
   4. het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet.

c. derde categorie:
   het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen in de gemeente van inwoning voor zover dit niet voortvloeit uit een gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet;

### Artikel 8. Gedragingen IOAW en IOAZ

Gedragingen van een belanghebbende waardoor algemeen geaccepteerde arbeid niet wordt verkregen of een verplichting op grond van de artikelen 37 en 38 van de IOAW of de artikelen 37 en 38 van de IOAZ niet of onvoldoende wordt nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

a. eerste categorie:
   1. het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) of het niet tijdig verlengen van die registratie;
   2. het belemmeren van de inschakeling in de arbeid;

b. tweede categorie:
   1. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
   2. het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAW of de artikelen 36, eerste lid, en artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAZ, voor zover dit niet heeft geleid tot het geen doorgang vinden of tot voortijdige beëindiging van die voorziening;
   3. het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken de verplichtingen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAW of artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAZ niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de IOAW of artikel 38, eerste lid, van de IOAZ;
   4. het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel f, van de IOAW of artikel 37, eerste lid, onderdeel f, van de IOAZ;

c. derde categorie:
   1. het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;
   2. het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;
   3. het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAW en de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAZ, voor zover dit heeft geleid tot het geen doorgang vinden of tot voortijdige beëindiging van die voorziening.

### Artikel 9. Hoogte en duur van de verlaging

De verlaging, bij gedragingen als bedoeld in de artikelen 7 en 8, wordt vastgesteld op:

a. 10% van de bijstandsnorm of bruto grondslag gedurende één maand bij gedragingen van de eerste categorie;
b. 50% van de bijstandsnorm of bruto grondslag gedurende één maand bij gedragingen van de tweede categorie;
c. 100% van de bijstandsnorm of bruto grondslag gedurende één maand bij gedragingen van de derde categorie.

### Artikel 10. Gedragingen op grond waarvan een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ blijvend wordt geweigerd

1. Het college weigert op grond van artikel 20, eerste lid van de IOAW of artikel 20, tweede lid van de IOAZ de uitkering blijvend naar de mate waarin de belanghebbende inkomen als bedoeld in of op grond van artikel 8 van de IOAW of artikel 8 van de IOAZ zou hebben kunnen verwerven, indien:
   a. aan de beëindiging van zijn dienstbetrekking een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 678 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de belanghebbende ter zake een verwijt kan worden gemaakt;
   b. de dienstbetrekking is beëindigd door of op verzoek van belanghebbende zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevergd.

2. De verlaging bedraagt 100% van de bruto grondslag.

### Artikel 11. Verrekenen verlaging

1. Het bedrag van de verlaging, bedoeld in artikel 10, wordt toegepast over de maand van oplegging van de maatregel en de volgende twee maanden als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen.
2. Bij een verlaging als bedoeld in artikel 10, onderdeel a, kan de verlaging worden toegepast over twee maanden waarbij zowel aan de maand van oplegging als aan de daaropvolgende maand de helft van de verlaging wordt toebedeeld.
3. Bij een verlaging als bedoeld in artikel 10, onderdeel b, kan de verlaging worden toegepast over drie maanden waarbij zowel aan de maand van oplegging als aan de twee daaropvolgende maanden een derde van de verlaging wordt toebedeeld.
4. Als sprake is van een verlaging op grond van artikel 18, vierde lid, onderdeel a, van de Participatiewet, vindt geen verrekening als bedoeld in het eerste lid plaats.

## Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

### Artikel 12. Duur verlaging bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting

Als een belanghebbende een verplichting als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet niet of onvoldoende nakomt, bedraagt de verlaging, onverminderd artikel 18, negende en tiende lid van de Participatiewet, 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand.

## Hoofdstuk 4. Overige gedragingen die leiden tot een verlaging

### Artikel 13. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. In geval van onverantwoord snelle intering van het vermogen wordt een verlaging van 20% van de bijstandsnorm opgelegd voor de periode dat eerder of langer uitkering is verstrekt dan redelijkerwijs nodig zou zijn geweest, met een maximum van 24 maanden.
2. In overige gevallen wordt een verlaging wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet afgestemd op het benadelingsbedrag.
3. De verlaging ingevolge het tweede lid wordt vastgesteld op:
   a. 20% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij een benadelingsbedrag tot € 2000,-;
   b. 50% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij een benadelingsbedrag vanaf € 2000,- tot € 4000,-;
   c. 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij een benadelingsbedrag vanaf € 4000,-.

4. De verlaging wordt vastgesteld op 100 % van de bijstandsnorm gedurende een maand indien er sprake is van door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid in de periode voorafgaand aan de bijstand.

5. In combinatie met de verlaging van lid 4 is het mogelijk om bijstand in de vorm van een geldlening te verstrekken op grond van artikel 48 lid 2 sub b van de Participatiewet.

### Artikel 14. Zeer ernstige misdragingen

1. Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet als bedoeld in artikel 9, zesde lid, van die wet, wordt een verlaging opgelegd van 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand.
2. Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de IOAW of IOAZ als bedoeld in artikel 37,eerste lid, van die wetten, wordt een verlaging opgelegd van 100% van de bruto grondslag gedurende één maand.

### Artikel 15. Niet nakomen van overige verplichtingen

Als een belanghebbende een door het college opgelegde verplichting als bedoeld in artikel 55 van de Participatiewet niet of onvoldoende nakomt, wordt een verlaging toegepast. De verlaging wordt vastgesteld op:

a. 20% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij het niet of onvoldoende nakomen van de verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling;
b. 20% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand;
c. 50% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen die strekken tot vermindering van de bijstand;
d. 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen die strekken tot beëindiging van de bijstand.

## Hoofdstuk 5. Samenloop en recidive

### Artikel 16. Samenloop van gedragingen

1. Als sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere in deze verordening of artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet genoemde verplichtingen, wordt één verlaging opgelegd. Voor het bepalen van de hoogte en duur van de verlaging wordt uitgegaan van de gedraging waarop de hoogste verlaging is gesteld.
2. Als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van één of meerdere in deze verordening of artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet genoemde verplichtingen, wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke verlaging opgelegd. Deze verlagingen worden gelijktijdig opgelegd, tenzij de omstandigheden van de belanghebbende naar het oordeel van het college aanleiding zijn om de verlagingen op te leggen in achtereenvolgende maanden.
3. Als sprake is van één gedraging die schending oplevert van zowel een in deze verordening of artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet genoemde verplichting, of een in artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet genoemde verplichting, wordt geen verlaging opgelegd, voor zover voor die schending een bestuurlijke boete wordt opgelegd.
4. Als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van zowel een in deze verordening of artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet genoemde verplichting, of een in artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet genoemde verplichting, waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke verlaging opgelegd, tenzij de omstandigheden van de belanghebbende naar het oordeel van het college aanleiding zijn om de verlagingen op te leggen in achtereenvolgende maanden.

### Artikel 17. Recidive

1. De duur van een verlaging als bedoeld in deze verordening wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een verlaging is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging van dezelfde of hogere categorie dan wel met een zelfde of een hoger benadelingsbedrag. Met een besluit waarmee een verlaging is opgelegd wordt gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien op grond van dringende redenen als bedoeld in artikel 4 derde lid van deze verordening.
2. Indien een belanghebbende zich, na een besluit als bedoeld in het eerste lid, wederom schuldig maakt aan verwijtbare gedragingen van dezelfde of een hogere categorie dan wel met eenzelfde of een hoger benadelingsbedrag, én die plaatsvinden binnen een periode van 12 maanden na het laatste verlaging-recidivebesluit, kan het college al individualiserend de hoogte en de duur van de op te leggen maatregel vaststellen.

### Artikel 18. Uitkeringsgerechtigden boven de pensioengerechtigde leeftijd met een uitkering via de SVB

In afwijking van de vorige artikelen is op de belanghebbenden die op grond van de “Regeling mandaatverstrekking, machtiging en volmachtverlening aan de Sociale Verzekeringsbank” een uitkering ingevolge de Participatiewet ontvangen, het maatregelenbeleid van de SVB van toepassing.

## Hoofdstuk 6. Regels bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik

### Artikel 19. Toepassingsbereik

Dit hoofdstuk richt zich op het formuleren van voorschriften op het gebied van handhaving waaronder de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ.

### Artikel 20. Doelstellingen

Handhaving is gericht op:

a. bevordering van de zelfredzaamheid van de belanghebbende;
b. naleving van wet- en regelgeving ter voorkoming van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik van de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ;
c. instandhouding van het maatschappelijke draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel.

### Artikel 21. Werkwijze

1. Bij handhaving wordt de werkwijze van het programmatisch handhaven toegepast.
2. Deze werkwijze bevat preventieve en repressieve samenhangende activiteiten op vier gebieden:
   a. vroegtijdig informeren;
   b. optimaliseren van de dienstverlening;
   c. vroegtijdige detectie door controle op maat;
   d. daadwerkelijk sanctioneren.
3. Het college voert onderzoeken uit om de rechtmatigheid van de uitkering te controleren door middel van verificatie en validatie van gegevens.

### Artikel 22. Aangifte bij het Openbaar Ministerie

1. Indien gedragingen van de belanghebbende tot benadeling leiden van de gemeente, dan is het college verplicht een proces-verbaal op te maken en aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie als het benadelingsbedrag hoger is dan de door het Openbaar Ministerie gehanteerde aangiftegrens op basis van de richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude.
2. Onverminderd het eerste lid vordert het college de kosten van uitkering terug, voor zover die uitkering ten onrechte dan wel tot een te hoog bedrag is ontvangen.

### Artikel 23. Terugvordering, invordering, kwijtschelding en verhaal

1. Het college draagt zorg voor de terugvordering, de invordering, de kwijtschelding en het verhaal van de kosten van uitkering.
2. Het college geeft in beleidsregels invulling aan het eerste lid.

## Hoofdstuk 7. Slotbepalingen

### Artikel 24. Uitvoering

1. Het college draagt zorg voor de uitvoering van deze verordening.
2. Het college kan voor de uitvoering van deze verordening nadere beleidsregels vaststellen.

### Artikel 25. Hardheidsclausule en onvoorziene omstandigheden

1. Het college kan, indien de toepassing van bepalingen in deze verordening in de individuele situatie tot onbillijkheden van overwegende aard leidt, voor zover het de bevoegdheid betreft die voortvloeit uit deze verordening, afwijken van deze verordening.
2. In alle gevallen waarin deze verordening niet voorziet beslist het college.

### Artikel 26. Intrekken oude verordeningen

De volgende verordeningen worden per datum inwerkingtreding van deze verordening ingetrokken:

a. De Handhavingsverordening Wet werk en bijstand, vastgesteld op 30 september 2004;
b. De Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015, vastgesteld door het Algemeen Bestuur van Optimisd op 16 december 2014;
c. De Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive 2013, vastgesteld door het Algemeen Bestuur van Optimisd op 26 maart 2013.

### Artikel 27. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2017.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening Handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ 2017.

Aldus vastgesteld in zijn openbare vergadering van 8 december 2016.

De gemeenteraad van Sint-Michielsgestel,

de griffier,

N.A. Hoogerbrug - van de Ven

de voorzitter,

mr. J.C.M. Pommer

# Toelichting

### Leeswijzer

De toelichting bestaat uit twee delen: een algemene en een artikelsgewijze toelichting.
De hoofdstukken 1 t/m 5 gaan over de verlagingen in de Participatiewet, IOAW en IOAZ.
Hoofdstuk 6 gaat over regels bij bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.
Hoofdstuk 7 behandelt de slotbepalingen.

### Algemeen

***Rechten en plichten in de Participatiewet***

De gemeente heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot de invulling van de rechten en plichten van bijstandsgerechtigden. Mede gelet op de rechtszekerheid van een bijstandsgerechtigde moet het gemeentelijk beleid vastgelegd worden in een verordening. Rechten en plichten zijn echter twee kanten van één medaille. Het recht op algemene bijstand is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering.

Artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet spreekt over het afstemmen van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor bijstandsgerechtigden maatwerk is. Daarbij moet recht worden gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van bijstandsgerechtigden.
Artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet legt een directe koppeling tussen de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden: het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke uitkeringsnorm en de beschikbare middelen van de bijstandsgerechtigde, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen. De inspanningen die van de bijstandsgerechtigde naar vermogen kunnen worden verwacht, spelen ook een rol.

Wanneer het college tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, verlaagt het de uitkering. Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting.
Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college af van een dergelijke verlaging. Het college moet niettemin bij de vaststelling van de verlaging rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. Het college kan dan ook van een verlaging afzien als het college daartoe zeer dringende reden aanwezig acht.

***Nieuw in de Participatiewet***

Met ingang van 1 januari 2015 zijn in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet geüniformeerde arbeidsverplichtingen opgenomen. Voor schending van deze verplichtingen geldt dat de bijstand in beginsel moet worden verlaagd met honderd procent gedurende één tot drie maanden. In de verordening wordt de duur van de verlaging vastgelegd (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet).
De IOAW en IOAZ kennen deze bepalingen niet.

## *De gemeentelijke beleidsruimte*

De in de drie wetten beschreven gedragingen (schending van verplichtingen) zijn steeds het uitgangspunt bij de bepaling van de hoogte of de duur van de verlaging.

De hoogte van de verlaging van de gedragingen als bedoeld in artikel 18, vierde lid, Participatiewet is wettelijk bepaald op 100%. Verder is wettelijk bepaald dat deze verlaging minimaal één maand en maximaal drie maanden mag duren.
Voor de overige gedragingen heeft de gemeente beleidsvrijheid in hoogte en duur, maar dit wordt wel beperkt door geldende jurisprudentie van met name de Centrale Raad van Beroep (algemene beginselen van behoorlijk bestuur en proportionaliteit tussen opgelegde hoogte en duur van de verlaging en de ernst van de gedraging).
Voor wat betreft de IOAW en IOAZ heeft het college volledige beleidsvrijheid voor hoogte en duur, met dezelfde beperking als hiervoor genoemd.

Bij de invulling van deze beleidsruimte is bij de hoogte gekozen voor de volgende opzet.
Overtreding van een van de verplichtingen leidt tot verlaging van de uitkering.
De gradaties in overtreding zijn:

1. Belemmerend gedrag. Hoogte verlaging 20%. Belanghebbende werkt onvoldoende mee, komt zijn verplichtingen niet na. Hij zet zich onvoldoende in om bijstandsonafhankelijk te worden, vertoont gedrag dat serieus gecorrigeerd moet worden.
1. Ernstig belemmerend gedrag. Hoogte verlaging 50%. Belanghebbende werkt niet mee aan de hem aangeboden mogelijkheden ter ondersteuning van zijn re-integratie. Zijn gedraging is zodanig storend en belemmerend, dat een forse correctie noodzakelijk is.
2. Zeer ernstig belemmerend gedrag. Hoogte verlaging 100%. Belanghebbende werkt totaal niet mee aan de hem aangeboden mogelijkheden ter ondersteuning van zijn re-integratie. Daardoor loopt hij reële kansen mis c.q. duurt zijn beroep op bijstand langer dan noodzakelijk. Onder deze gradatie valt ook het zich ernstig misdragen. Dit wordt niet geaccepteerd, er volgt ook altijd een actie op grond van het agressieprotocol. Verder valt hier ook onder het niet of onvoldoende meewerken aan een opgedragen tegenprestatie.

Bij de invulling van de duur is de geldende jurisprudentie en praktijk (beleid en uitvoering) als uitgangspunt gehanteerd. De standaard uitvoeringpraktijk is één maand, en levert juridisch geen problemen op. Een standaardreactie van twee of meer maanden is niet proportioneel, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden, maar daarvoor is altijd individualisering nodig en mogelijk. Het is de vraag hoe de jurisprudentie zich gaat vormen op basis van artikel 18 lid 5 Participatiewet; de vraag is of de rechter een hogere duur dan een maand als regel proportioneel vindt. Verder is een korting gedurende één maand op een bijstandsuitkering al een forse ingreep op het inkomen. Als deze periode wordt verlengd is er een groot risico dat de maatschappelijke kosten omhoog gaan, en dat een tegengesteld effect wordt gecreëerd. De verlaging is immers geen doel, maar een middel om gedragsverandering te bewerkstelligen.

## *Een verlaging gericht op straf (punitief) of herstel (reparatoir)*

Een verlaging krachtens de verordening is een punitieve sanctie voor zover de verlaging wordt opgelegd omdat belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen.[1] Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze verlaging en de strafvervolging kunnen alleen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten. Bijvoorbeeld: belanghebbende beledigt opzettelijk een ambtenaar. Strafrechtelijk bezien kan een geldboete worden opgelegd of een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden. Daarnaast is sprake van zich zeer ernstig misdragen zoals bedoeld in artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet op grond waarvan de bijstand kan worden verlaagd.

In andere gevallen waarin een verlaging wordt opgelegd krachtens de verordening is sprake van een reparatoire sanctie (bijvoorbeeld bij schending arbeidsverplichting). Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. De verlaging en de strafvervolging kunnen naast elkaar bestaan omdat het hier gaat om een reparatoire maatregel en niet een punitieve sanctie.

## *Niet verlenen van medewerking*

Het niet verlenen van medewerking zal niet snel aanleiding geven tot verlaging van de bijstand. Het belangrijkste voorbeeld van de medewerkingsplicht is het toestaan van een huisbezoek. In de praktijk zal het niet toestaan van een huisbezoek echter leiden tot beëindiging of intrekking van het recht op bijstand omdat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het verlagen van de bijstand is in dat geval niet aan de orde. Het niet voldoen aan een oproep om op een bepaalde plaats en tijd te verschijnen in verband met arbeidsinschakeling valt ook onder het niet voldoen aan de medewerkingsplicht. In de praktijk betreft het echter veelal oproepen voor gesprekken om bepaalde inlichtingen te verstrekken zodat het niet verschijnen dan wordt gezien als het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Daarom is

ervoor gekozen het niet verlenen van medewerking zoals bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de Participatiewet niet als verlagingswaardige gedraging op te nemen in deze verordening.

***Schenden van de inlichtingenplicht***

De bestuurlijke boete is per 1 januari 2013 opnieuw ingevoerd in de Wet werk en bijstand (hierna: WWB, thans: Participatiewet), IOAW en IOAZ. Deze moet worden opgelegd bij een schending van de inlichtingenplicht en komt in de plaats van de verlaging van de bijstand.

[1] CRvB 31-12-2007, nrs. 06/4510 WWB, ECLI:NL:CRVB:2007:BC1811, CRvB 29-07-2008, nrs. 07/2262 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BD9023, CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919 en CRvB 19-01-2010, nr. 08/1012 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BL0052.

## Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

## Hoofdstuk 1. Begrippen en algemene bepalingen inzake afstemming

### Artikel 2. Het besluit tot opleggen van een verlaging

Het verlagen van een uitkering op grond van deze verordening vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit kan een belanghebbende bezwaar en beroep indienen. In dit artikel is aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Awb en dan vooral uit het motiveringsvereiste. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering is voorzien.

### Artikel 4. Afzien van verlaging

***Afzien van verlagen***

Het afzien van het opleggen van een verlaging “indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt", is overgenomen uit artikel 18, negende lid, van de Participatiewet, respectievelijk artikel 20, derde lid, van de IOAW en artikel 20, derde lid, van de IOAZ. Aangenomen moet worden dat hiervan uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid.[2] Het is aan het college te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag.
Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen (zie artikel 16 van deze verordening).
Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet van een verlaging afgezien dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Een andere reden om af te zien van het opleggen van een verlaging is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit (“lik op stuk”) is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd.
Om deze reden regelt artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van deze verordening dat het college geen verlagingen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden. Dit heeft tevens als voordeel dat een uitkeringsgerechtigde niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of het college overgaat tot het opleggen van een verlaging.

***Afzien van verlagen in verband met dringende redenen***

In het tweede lid is geregeld dat wordt afgezien van het opleggen van een verlaging als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een verlaging voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn als voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord "dringend" blijkt dat er wel iets heel bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Er kan worden gedacht aan enerzijds een mindere mate van verwijtbaarheid ten aanzien van de gedraging en anderzijds aan de financiële of sociale gevolgen voor belanghebbende en/of diens gezin. Daarbij moet worden opgemerkt dat ernstige financiële gevolgen op zichzelf geen reden zijn om van een verlaging af te zien, omdat dit inherent is aan het verlagen van een uitkering.

***Afzien verlagen ook mogelijk bij geüniformeerde arbeidsverplichtingen***

De wet schrijft bij overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting een afstemming voor van honderd procent van de bijstand gedurende één tot drie maanden. Op grond van artikel 18, tiende lid, van de Participatiewet moet het college een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel afstemmen op de omstandigheden van een belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven. Dit als - volgens het college - dringende redenen daartoe noodzaken, gelet op bijzondere omstan-

digheden. Op grond van bijzondere omstandigheden kan het college besluiten de maatregel op een lager niveau, voor een kortere duur of op nul vast te stellen.

***Schriftelijke mededeling in verband met recidive***
Het doen van een schriftelijke mededeling in een beschikking dat het college afziet van het opleggen van een verlaging wegens dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive (artikel 4, derde lid). Het opleggen van een verlaging bij recidive is geregeld in artikel 16.

[2] CRvB 24-07-2001, nr. 99/1857 NABW, ECLI:NL:CRVB:2001:AD4887.

## Artikel 5. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging

Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode van het opleggen van een verlaging. Dan hoeft niet te worden overgegaan tot herziening van de uitkering en terugvordering van het te veel betaalde bedrag. In de praktijk zal dit meestal inhouden dat een verlaging wordt opgelegd met ingang van de eerste dag van de kalendermaand, die volgt op de kalendermaand waarin het besluit bekend is gemaakt. Voor de berekening van de hoogte van de verlaging moet worden uitgegaan van de voor die maand geldende uitkering.
Indien het opleggen van een verlaging niet meer kan, bijvoorbeeld omdat de uitkering inmiddels is beëindigd, kan een verlaging opgelegd worden met terugwerkende kracht, echter alleen met een herzieningsbesluit en terugvorderingsbesluit. De verlaging gaat dan in in de maand waarin de gedraging plaatsvond, die aanleiding geeft tot het toepassen van een verlaging.
Gezien het feit dat de verlaging en het niet nakomen van de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen tegenover elkaar dienen te staan, is deze bevoegdheid van het college beperkt. Te denken valt in elk geval aan de situatie waarin:

- jegens belanghebbende reeds een verlaging werd toegepast en voor het einde van de duur van de verlaging de bijstand is beëindigd en een nieuwe aanvraag is ingediend;
- belanghebbende zich na beëindiging ernstig misdraagt jegens het college en vervolgens een nieuwe aanvraag indient.

## Artikel 6. BerekeningsgrondslagBijstandsnorm en bruto grondslag

In het eerste lid is het uitgangspunt vastgelegd dat een verlaging wordt berekend over de bijstandsnorm. Onder de bijstandsnorm wordt verstaan de wettelijke norm, inclusief gemeentelijke toeslag of verlaging en inclusief vakantietoeslag. Bij een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ wordt gekeken naar de bruto grondslag als bedoeld in artikel 5 van de IOAW respectievelijk van de IOAZ.

***Bijzondere bijstand***
In het tweede lid is bepaald dat een verlaging ook kan worden toegepast op de bijzondere bijstand als aan een belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 van de Participatiewet. Personen tussen de 18 en 21 jaar ontvangen een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Als een verlaging uitsluitend op de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen. Daarom is in het tweede lid, onderdeel a, geregeld dat de berekeningsgrondslag in dat geval bestaat uit de bijstandsnorm inclusief de verleende bijzondere bijstand op grond van artikel 12 van de Participatiewet.

Op grond van het tweede lid, onderdeel b, is het mogelijk dat het college in incidentele gevallen een verlaging oplegt over de bijzondere bijstand. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand. Een verlaging kan uitsluitend worden opgelegd als daadwerkelijk bijzondere bijstand is verstrekt.

# Hoofdstuk 2. Niet nakomen van de niet geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

## Artikel 7. Gedragingen Participatiewet

De artikelen 7 en 9 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 7 worden schendingen van verplichtingen uit de Participatiewet geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 7 zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 9 een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingspercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

***Niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen (onderdelen a en b)***
De verwijtbare gedragingen omvatten zowel het niet als het onvoldoende nakomen van diverse verplichtingen. Artikel 18, tweede lid, van de WWB zoals dat luidde vóór 1 januari 2015 bepaalt dat het college moest afstemmen als een belanghebbende de verplichtingen "niet of onvoldoende nakomt". Met het huidige artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet wordt dit gewijzigd in "het niet nakomen

van de verplichtingen". Het woord "onvoldoende" valt hiermee weg. Gemeend wordt dat de wetgever hiermee echter geen inhoudelijke wijziging heeft beoogd en dat dit moet worden gelezen als het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen.

***Het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen (onderdeel c)***

Deze verwijtbare gedraging is niet aan de orde voor zover het gaat om het niet naar vermogen proberen te verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid als dit het gevolg is van een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet. In artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet staan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Voor schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting geldt een apart afstemmingsregime: verlaging van de bijstand met honderd procent gedurende een in de afstemmingsverordening vastgelegde duur van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet). In deze verordening is deze duur vastgelegd in artikel 9.

Er is dus geen sprake van een verwijtbare gedraging zoals bedoeld in artikel 7, sub c, als het niet naar vermogen proberen te verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid voortvloeit uit een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet zoals:

- het niet verkrijgen of niet behouden van kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, en
- het belemmeren van het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging en gedrag.

***Inspanningen in eerste vier weken na de melding***

De plicht tot arbeidsinschakeling geldt vanaf datum melding (zie artikel 9, eerste lid, van de Participatiewet). Specifiek voor personen jonger dan 27 jaar geldt dat zij worden beoordeeld op hun inspanningen in de eerste vier weken na de melding (artikel 43, vierde en vijfde lid, van de Participatiewet). Is geen enkele inspanning verricht, dan bestaat op grond van artikel 13, tweede lid, onderdeel d, van de Participatiewet geen recht op bijstand. Zijn er wel inspanningen verricht, maar naar het oordeel van het college onvoldoende, dan verlaagt het college de uitkering. De verlaging kan in principe al worden toegepast op basis van de grondslagen zoals genoemd in artikel 6 van deze verordening. Een aparte grondslag is strikt genomen niet noodzakelijk. Het zou wellicht zelfs tot verwarring kunnen leiden als het bijvoorbeeld gaat om een belanghebbende die in de vijfde of zesde week na de melding de fout in gaat. Desalniettemin is het niet of onvoldoende verrichten van inspanningen vanwege de herkenbaarheid toch als aparte gedraging genoemd opgenomen in de verordening (zie artikel 7, sub b, onderdeel 2).

## Artikel 8. Gedragingen IOAW en IOAZ

De artikelen 8 en 9 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 8 worden schendingen van verplichtingen uit de IOAW en IOAZ geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 8, zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 9 een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingspercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet aanvaarden, verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

## Artikel 9. Hoogte en duur van de verlaging

Zie voor de verlagingswaardige gedragingen de toelichting bij de artikelen 7 en 8.

## Artikel 11. Verrekenen verlaging

Het college heeft de mogelijkheid bij verlaging van de bijstand wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, de verlaging te verrekenen. Dit over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste over de twee volgende maanden. Over de eerste maand moet minimaal een derde van het bedrag van de verlaging worden verrekend (artikel 18, vijfde lid, tweede volzin, van de Participatiewet). Wanneer belanghebbende tot inkeer komt, wordt de verlaging stopgezet en ontvangt belanghebbende weer de volledige uitkering (artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet).

***Verrekenen bij bijzondere omstandigheden***

Er is voor gekozen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het verrekenen van het bedrag van de verlaging bij een eerste schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting (of een herhaalde schending buiten de recidivetermijn) als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen. Hierbij kan worden gedacht aan:

- vergroting schuldenproblematiek;
- (dreigende) huisuitzetting;
- afsluiting van gas en elektriciteit.

*De maand van opleggin g*

In het eerste, tweede en derde lid wordt gesproken over de "maand van oplegging". Deze term is overgenomen uit artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet. Met de "maand van oplegging" wordt in deze verordening bedoeld: de maand waarin het besluit aan belanghebbende is bekend gemaakt.

*Toedeling over twee maanden bij lichte overtredingen*

Is sprake van een lichte overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan kan worden verrekend over twee maanden. Van een lichte overtreding is sprake bij schending van een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, onderdelen b, f en g, van de Participatiewet. Bij een dergelijke overtreding wordt de bijstand verlaagd met honderd procent gedurende één maand. Aan de maand van oplegging en aan de daaropvolgende maand wordt de helft van het bedrag van de verlaging wordt toebedeeld. Dit betekent dat in de maand van oplegging van de maatregel en de daaropvolgende maand de inhouding in beginsel vijftig procent bedraagt (artikel 11, tweede lid, van deze verordening).

*Toedeling over drie maanden bij zware overtredingen*

Is sprake van een zware overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan kan worden verrekend over drie maanden. Van een zware overtreding is sprake bij schending van een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, onderdeel a, c, d, e en h, van de Participatiewet. Bij een dergelijke overtreding wordt de bijstand verlaagd met honderd procent gedurende twee maanden. Aan de maand van oplegging en aan de twee daaropvolgende maanden wordt een derde van het bedrag van de verlaging wordt toebedeeld. Dit betekent dat in de maand van oplegging van de maatregel en de daaropvolgende maanden de inhouding in beginsel 66,67 procent bedraagt (artikel 11, derde lid, van deze verordening).

*Geen verrekening bij niet aanvaarden of behouden algemeen geaccepteerde arbeid*

In het vierde lid is bepaald dat als sprake is van een verlaging op grond van artikel 18, vierde lid, onderdeel a, van de Participatiewet, geen verrekening plaatsvindt zoals bedoeld in artikel 11, eerste lid. Het betreft het niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Deze keuze is gebaseerd op de zwaarte van de gedraging.

*Geen verrekening bij recidive*

Is sprake van een tweede of volgende schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting binnen de recidivetermijn, dan is verrekenen van de maatregel niet mogelijk. Artikel 11 bepaalt immers dat verrekenen uitsluitend mogelijk is bij een gedraging zoals bedoeld in artikel 10 van deze verordening én als sprake is van bijzondere omstandigheden. Recidive is niet geregeld in artikel 10, maar in artikel 16, derde lid, van deze verordening en artikel 18, zesde, zevende en achtste lid, van de Participatiewet. Daarom is verrekenen bij recidive niet mogelijk.

*Geen verrekening bij maatregel wegens schending andere gedragingen*

Verrekening bij maatregelen voor schendingen van andere gedragingen dan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, is niet mogelijk. Dit volgt uit artikel 11 van deze verordening en artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet.

## Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

### Artikel 12. Duur verlaging bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting

De eerste keer dat het college een verwijtbaar niet naleven van een geüniformeerde arbeidsverplichting vaststelt, bedraagt de verlaging 100% van de bijstandsnorm gedurende een bij deze verordening vastgestelde periode (artikel 18, vijfde lid, eerste volzin, van de Participatiewet).

## Hoofdstuk 4. Overige gedragingen die leiden tot een verlaging

### Artikel 13. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Aan de Participatiewet ligt het beginsel ten grondslag dat iedereen in eerste instantie in zijn eigen bestaan(skosten) dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is, kan men een beroep doen op bijstand. Hoofdregel is dus dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op bijstand te voorkomen. Leidt een gedraging ertoe dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand, dan is veelal sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Hiervan is in ieder geval sprake bij de volgende gedragingen (als die er toe leiden dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand):

- het te snel interen van vermogen;
- het door eigen schuld verliezen van het recht op een uitkering;
- het door eigen schuld te laat aanvragen van een voorliggende voorziening;
- het door eigen toedoen algemeen geaccepteerde arbeid verliezen.

Voor wat betreft het te snel interen van vermogen wordt aangesloten bij de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep op dit punt.

Op grond van artikel 13 van deze verordening kan een verlaging worden opgelegd wegens het betonen van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in de hoogte van het benadelingsbedrag. Dat is in dit geval het gedeelte van de uitkering waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt gedaan.

***Bijstand in de vorm van een geldlening***

Als sprake is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan het college tevens besluiten de bijstand in de vorm van een geldlening te verstrekken. Dit volgt uit artikel 48, tweede lid, onderdeel b, van de Participatiewet. Als het college besluit beide instrumenten te gebruiken (leenbijstand én verlaging) moet het wel voldoende acht slaan op het totale effect hiervan voor de bijstandsgerechtigde.[3]

[3] CRvB 20-03-2007, nrs. 06/515 NABW e.a., ECLI:NL:CRVB:2007:BA2344.

**Artikel 14. Zeer ernstige misdragingen**

***Participatiewet (eerste lid)***

Onder de term 'zeer ernstige misdraging' dient in elk geval te worden verstaan: elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon of het ondernemen van pogingen daartoe. Hieronder valt bijvoorbeeld schoppen, slaan of het (dreigen met) gooien van voorwerpen naar een persoon. Ook het toebrengen van schade aan een gebouw of inventarisonderdeel, evenals het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm wordt als zeer ernstige misdraging gezien. Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens evenals (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdraging te beschouwen.[4] Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.[5]
Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdragingen tegenover de met de uitvoering van de Participatiewet belaste personen en instanties (bijvoorbeeld college, SVB en re-integratiebedrijven) tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.[6] Met de zinsnede 'tijdens het verrichten van de werkzaamheden' wordt aangegeven dat de misdraging dient plaats te vinden in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Dat is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen: dan is alleen het strafrecht van toepassing.[7]

Met ingang van 1 januari 2015 is de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen een zelfstandige verplichting die is opgenomen in artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet. Deze verplichting staat dus op zichzelf. Vóór 1 januari 2015 was dit een onzelfstandige verplichting. Om een belanghebbende te sanctioneren wegens zeer ernstige misdragingen, moest sprake zijn van een samenhang tussen de zeer ernstige misdragingen met het niet nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit de toenmalige WWB, IOAW of IOAZ.[8]

[4] Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 24.

[5] CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919.

[6] Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 55.

[7] Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 25-26.

[8] CRvB 06-07-2010, nr. 08/2025 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN0660.

***IOAW en IOAZ (tweede lid)***

Onder de term ‘zeer ernstige misdragingen’ kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel wordt beschouwd. Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.[9] De wettelijke bepaling is gelijk aan die in de Participatiewet over dit onderwerp.

[9] CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919.

**Artikel 15. Niet nakomen van overige verplichtingen**

De Participatiewet geeft het college de bevoegdheid om personen verplichtingen op te leggen die volledig individueel bepaald zijn. Artikel 55 van de Participatiewet biedt daartoe de mogelijkheid en beperkt deze tot een viertal categorieën, te weten:

1. verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling;

2. verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand;
3. verplichtingen die strekken tot vermindering van de bijstand, en
4. verplichtingen die strekken tot beëindiging van de bijstand.

De hoogte van de verlaging is in deze verordening per categorie verschillend vastgesteld. Omdat de verplichtingen die het college op grond van artikel 55 van de Participatiewet kan opleggen een zeer individueel karakter hebben, kan het voorkomen dat de in de verordening vastgestelde verlaging niet is afgestemd op de individuele omstandigheden van een belanghebbende. Het college zal daarom altijd rekening moeten houden met de individualiseringsbepaling van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet. Deze bepaling verplicht het college de bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In individuele gevallen kan dus worden afgeweken van de in dit artikel vastgestelde verlaging.

## Hoofdstuk 5. Samenloop en recidive

### Artikel 16. Samenloop van gedragingen

Samenloop bij één gedraging waardoor meerdere verplichtingen worden geschonden
Het eerste lid regelt samenloop als sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in deze verordening, artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet of in beide regelingen. In dat geval wordt één verlaging opgelegd. Voor het bepalen van de hoogte en de duur van de verlaging wordt uitgegaan van de gedraging waarop de hoogste verlaging is gesteld.

*Samenloop bij meerdere gedraging en  waardoor één of meerdere verplichtingen worden geschonden*
Het tweede lid regelt samenloop als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van één of meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in deze verordening, artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet of in beide regelingen. Dit wordt 'meerdaadse samenloop' genoemd. In dat geval wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke verlaging toegepast. Deze verlagingen worden in principe gelijktijdig opgelegd. Dit is anders als dit niet verantwoord is. Hierbij spelen de omstandigheden van een belanghebbende een rol. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. De verlaging wordt dan over meerdere maanden uitgesmeerd.

***Samenloop met een bestuurlijke boete***
Het derde en vierde lid regelen in hoeverre een verlaging kan worden opgelegd als sprake is van een verlagingswaardige gedraging die tevens een boetewaardige gedragingen is.

Als sprake is van één gedraging die zowel schending van een in deze verordening opgenomen verplichting als schending van de inlichtingenplicht oplevert, kan de schending van deze verplichtingen niet gezamenlijk worden afgedaan, omdat schending van de inlichtingenplicht (wettelijk) is geregeld in de vorm van een bestuurlijke boete. In het geval zich de situatie voordoet dat er sprake is van samenloop tussen de bestuurlijke boete en afstemming dient het college in het individuele geval te beoordelen welke sanctie wordt opgelegd. Bij eendaadse samenloop ligt het voor de hand één sanctie op te leggen. Het college bepaalt of al dan niet een boete wordt opgelegd. Is dit het geval, dan wordt geen verlaging meer opgelegd (derde lid).
Bij meerdaadse samenloop ligt het voor de hand de gedraging te sanctioneren door het opleggen van een bestuurlijke boete voor zover sprake is van een gedraging waarin ook een beboetbare gedraging zit. Daarnaast kan het college in dit geval nog een of meer maatregelen opleggen, waarbij bij de hoogte van de afstemming zo nodig rekening kan worden gehouden met de boete en de eventuele andere maatregelen (vierde lid).
Als sprake is van één gedraging die zowel schending van een in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet benoemde verplichting als schending van de inlichtingenplicht oplevert, is het voorgaande ook van toepassing.

### Artikel 17. Recidive

***Verdubbeling duur verlaging***
In het eerste lid wordt vastgesteld om bij een eerste herhaling van een verwijtbare gedraging slechts de duur van de maatregel te verdubbelen. In de verdubbeling van de duur van de maatregel wordt aldus de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht.
Omdat dit een ingrijpende bepaling is voor een belanghebbende, dient helder en duidelijk te zijn wanneer er sprake is van een eerste verwijtbare gedraging. Met een eerste verwijtbare gedraging wordt bedoeld de eerste gedraging die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook indien de maatregel wegens dringende redenen niet is geëffectueerd. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van 12 maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel is opgelegd, bekend is gemaakt middels een beschikking.

***Recidive na recidive***
Wanneer een belanghebbende ondanks een eerder recidivebesluit, blijft volharden

in verwijtbaar gedrag van dezelfde of een hogere categorie dan wel met een zelfde of een hoger benadelingsbedrag, dan heeft de raad de beleidskeuze om:

- wederom de duur van de maatregel te verdubbelen (zoals beschreven in het eerste lid van dit artikel), of
- de in het eerste lid beschreven hoogte en duur te verdubbelen, of
- de hoogte en/of duur van een maatregel op individuele wijze te bepalen, gelet op de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden.

Omdat uit de bedoeling van de wetgever bij artikel 18 WWB nadrukkelijk de wens blijkt om bij de bepaling van de financiële gevolgen bij de niet-nakoming van verplichtingen door een belanghebbende, uit te gaan van maatwerk, is er in dit lid gekozen voor het laatste alternatief, te weten de individuele afstemming in plaats van een vooraf bepaalde forfaitaire benadering ten aanzien van de duur of hoogte van een maatregel.
Uit deze beleidskeuze volgt aldus tevens dat een recidivemaatregel op basis van verdubbeling van de duur van een maatregel, zoals beschreven in het eerste lid, slechts één keer kan worden toegepast binnen de periode van een jaar, gerekend vanaf een eerste verwijtbare gedraging.

**Hoofdstuk 6. Regels bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik**
De Participatiewet, IOAW en IOAZ verplichten om bij verordening in het kader van het financiële beheer nadere regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van uitkering alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet te stellen.

**Artikel 21. Programmatisch handhaven**
Veel burgers van de gemeente hebben recht op een uitkering of voorziening.
Dit recht brengt ook plichten met zich mee. Het is de taak van de gemeente om hier toezicht op te houden, ervoor te zorgen dat de bijhorende verplichtingen worden nagekomen.
Het handhavingsbeleid van de gemeente is gestoeld op de methodiek van het ‘Programmatisch Handhaven’. Deze methodiek bestaat uit een tweetal benaderingen en totaal vier ‘pijlers’:

**1. Preventie.**
a. vroegtijdig informeren
b. vroegtijdige detectie van oneigenlijk gebruik en misbruik.

**2. Repressie.**
a. controle op maat (sturing op risico en signaal)
b. daadwerkelijk sanctioneren.

De achterliggende gedachte van de methodiek “programmatisch handhaven” is, dat (potentiële) belanghebbenden zich aan de regels houden. De kans dat zij zich (spontaan) aan wet en regels houden wordt groter is als zij:

- vroegtijdig goed geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten in de sociale zekerheid;
- de regels - en de controlepraktijk die daaruit voortvloeit - accepteren. Dat wordt vergemakkelijkt als de uitvoeringsinstantie zo min mogelijk organisatorische of procedurele drempels opwerpt;
- de pakkans bij overtreding als hoog ervaren wordt;
- voldoende worden afgeschrikt door daadwerkelijk opgelegde én uitgevoerde verlagingen, boetes en andere repressieve instrumenten.

Voor deze toezichthoudende rol heeft de gemeente handhavingsinstrumenten. De werkzaamheden worden verricht door 1e lijn (iedereen die klantencontact heeft) en 2e lijn handhavers (gespecialiseerde handhavers die ondersteunen bij lastige handhavingssituaties en onderzoek doen waarvoor de 1e lijn niet is toegerust; diepgaander onderzoek met meerdere bronnen en het doen van waarnemingen ter plekke).

Instrumenten en activiteiten die gericht zijn op handhaving zijn bijvoorbeeld:

- voorlichting over rechten en plichten: via de website, maar ook in persoonlijke gesprekken of in workshops;
- poortwachter-rol: het nagaan of de aanvrager ook daadwerkelijk recht heeft op bijstand, uitkering of voorzieningen;
- verificatie van gegevens: controleren van gegevens aan de hand van bewijsstukken die door de belanghebbende worden overgelegd;
- validatie van gegevens: controleren van gegevens bij externe instanties;
- signaalsturing: opvallende zaken die zouden kunnen duiden op frauduleus gedrag;
- themacontroles: een thematische controle bij groepen belanghebbenden, waarbij het vermoeden bestaat op een verhoogd risico van misbruik of oneigenlijk gebruik;

- bestandsvergelijkingen; (maandelijkse) koppeling van het bestand met m.n. het Inlichtingenbureau, waardoor o.a. gegevens van de belastingdienst, het UWV, de SVB, de DUO en de RDW worden vergeleken;
- gesprekken met belanghebbenden en derden;
- fraudealerte medewerkers: medewerkers die alert zijn én handelen.

**Artikel 22. Aangifte**
De "richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude" van het college van procureurs-generaal (Openbaar Ministerie) geeft hierbij het kader.
De bedragen kunnen worden aangepast, maar per 1 januari 2013 is de hoofdlijn dat benadelingsbedragen tot en met € 50.000,- door de gemeente zelf worden afgedaan met een bestuurlijke boete. Op deze hoofdlijn zijn uitzonderingen mogelijk, maar het minimumbenadelingsbedrag is altijd € 20.000,-.
Bij een benadelingsbedrag hoger dan € 50.000,- wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie en kan de rechter overgaan tot het opleggen van een boete, gecombineerd met een taakstraf en/of gevangenisstraf.

**Artikel 23. Terugvordering, invordering, kwijtschelding en verhaal**
Hiervoor zijn beleidsregels vastgesteld, met als hoofdregel dat er wordt terug- en ingevorderd, tenzij er sprake is van dringende redenen.